

Handläggare
Mats Larsson
Telefon: 08 508 30101**Till Kyrkogårdsnämnden**
2016-05-17

Motion (2015:73) av Lotta Edholm (L) om begravningsavgiften, svar på remiss

Förslag till beslut

1. Kyrkogårdsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Mats Larsson
förvaltningschef

Sammanfattning

Den statliga utredningen ”Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats” (SOU 2013:82) föreslog att de kommunala begravningshuvudmännen i Stockholm och Tranås kommuner skulle ingå i ett system med enhetlig begravningsavgift för riket. Riksdagen har tidigare beslutat att de kyrkliga huvudmännen skall ingå i ett sådant system från den 1 januari 2016 med tillämpning från år 2017. För invånarna i Stockholms stad skulle det innebära en avgiftshöjning från 7,5 öre till preliminärt 22 öre från år 2017 per intjänad hundra kronor.

Motionären Lotta Edholm (L) anser att utredningens förslag är juridiskt tveksamt, saknar ekonomiska incitament samt att tillsynen av begravningsverksamheten är bristfällig.

Kyrkogårdsförvaltningen delar motionärens uppfattning i frågan.

Kyrkogårdsförvaltningen konstaterar att sedan motionen lämnades har regeringen den 3 mars 2016 överlämnat en proposition till riksdagen med namnet ”Vissa begravningsfrågor” (2015/16:95) där det föreslås ändringar i begravningslagen. Regeringen anger i propositionen att frågan om hur avgifterna för begravningsverksamheten i Stockholm och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med enhetlig begravningsavgiftssats inte omfattas av propositionen utan ska beredas vidare inom Regeringskansliet.

Frågan om de kommunala huvudmännen ska ingå i systemet med den enhetliga begravningsavgiften är därför inte aktuell för dagen. Det finns dock anledning för staden att med prioritet fortsätta bevaka frågan.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av förvaltningschefen och behandlats i förvaltningsgrupp 2016-05-10

Bakgrund

Kyrkogårdsnämnden har fått en remiss från kommunstyrelsen om ”Motion (2015:73) om begravningsavgiften”. Motionen är framlagd av Lotta Edholm (L) och daterad 2015-10-19. Motionen biläggs ärendet.

I motionen uppmanas kommunfullmäktige att uppdra åt kommunstyrelsen att uppvakta regeringen om att Stockholms stad inte bör ingå i systemet med en enhetlig begravningsavgift för riket. De kyrkliga begravningshuvudmännen ingår i ett sådant system sedan den 1 januari 2016 med tillämpning från år 2017. Den statliga utredningen ”Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats” (SOU 2013:82) föreslog att de kommunala begravningshuvudmännen i Stockholm och Tranås kommuner skulle ingå i ett sådant system. För invånarna i Stockholms stad skulle det innebära en avgiftshöjning från 7,5 öre till preliminärt 22 öre från år 2017 per intjänad hundra kronor.

Förvaltningens förslag

Alla som är folkbokförda och skattepliktiga i Sverige ska betala en begravningsavgift. Begravningsavgiften finansierar begravningsverksamheten. Följande tjänster ingår i begravningsavgiften:

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år
- gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav
- vissa transporter
- kremering
- lokal för förvaring och visning av stoft
- lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

Begravningsavgiften används även för att finansiera förvaltning och skötsel av fastigheter och allmänna ytor på begravningsplatser och kyrkogårdar.

I Sverige avled år 2015 90 907 personer. De samlade avgiftsintäkterna genom begravningsavgiften uppgick till 4 134 mnkr i riket.

I riket finns idag 646 kyrkliga begravningshuvudmän samt två kommunala. Det finns drygt 3 250 kyrkogårdar/begravningsplatser i Sverige enligt en inventering från år 2008. Dessutom finns enskilda huvudmän som förvaltar 50-talet begravningsplatser.

Kyrkogårdsförvaltningen konstaterar att regeringen den 3 mars 2016 överlämnat en proposition till riksdagen med namnet ”Vissa begravningsfrågor” (2015/16:95). I propositionen föreslås vissa ändringar i begravningslagen. Dock framgår av propositionen att frågan om hur avgifterna för begravningsverksamheten i Stockholm och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med enhetlig begravningsavgiftssats bereds vidare inom Regeringskansliet och omfattas således inte av propositionen. Riksdagen förväntas besluta om föreslagna ändringar i begravningslagen den 18 maj 2016.

Kyrkogårdsförvaltningen delar motionärens uppfattning att förslagen i den statliga utredningen ”Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats (SOU 2013:82)” i de delar som behandlar den enhetliga begravningsavgiften har brister.

Laglighet

Motionären anser att systemet med en enhetlig begravningsavgift för riket där de kommunala huvudmännen ingår är juridiskt tveksamt.

Staden gavs genom stadsledningskontorets juridiska avdelning möjlighet att lämna ett särskilt yttrande till den statliga utredningen ”Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats (SOU 2013:82)”.

Stadens jurist lämnade bl a följande synpunkter:

”....Begravningsavgift ska enligt min mening i det nuvarande systemet ses som en avgift. Man erlägger en avgift för en specificerad tjänst vars kostnad täcks av avgiften. Skulle man införa ett enhetligt system med en begravningsavgift på 0,22 procent i hela riket så skulle detta medföra en ökning av begravningsavgiften i Stockholms kommun för inkomståret 2016 med 365,4 mnkr, från 153,3 mnkr till 518,7 mnkr. Stadens finansavdelning har beräknat ökningen för inkomståret 2017 till 383 mnkr.

Inför man ett enhetligt system med begravningsavgift blir det för Stockholms kommun inte längre frågan om en avgift som ska täcka särkostnaderna för begravning utan avgiften får därför anses ändra karaktär till begreppet skatt. Det blir frågan om en överdebitering som inte motsvarar de verkliga kostnaderna. Stockholms kommun kommer att subventionera andra rättssubjekt med nästan 400 mnkr per år.....”

” I regeringsformen 14 kap. 5 § anges att kommuner i lag får åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Genomförs förslaget om ny begravningsavgift medför detta att Stockholms kommun ska subventionera andra rättssubjekts begravningsverksamhet med 400 mnkr per år. Eftersom Svenska Kyrkan inte är en kommun kan bidrag från Stockholms kommun till Svenska Kyrkan inte ske med stöd av detta lagrum. Med hänvisning till vad som har sagts ovan är det min uppfattning att förslaget om ny begravningsavgift strider mot regeringsformen.”

Ekonomi.

Begravningsverksamheten i Stockholms stad är ekonomiskt effektiv i jämförelse med de kyrkliga huvudmännen. Förutom den låga begravningsavgiften på 7,5 öre har också Stockholm den lägsta kostnaden för begravningsverksamheten per invånare bland storstadsregionerna.

I Stockholm kostade begravningsverksamheten år 2015 181 kronor per invånare och år, i Göteborg 269 kronor och i Malmö 378 kronor. En annan jämförelse är begravningshuvudmannens kostnad per avliden år 2015; Stockholm 25 090 kr, Göteborg 34 683 kr och Malmö 45 815 kr.

Precis som motionären skriver uppmuntrar inte systemet med en enhetlig begravningsavgift till strukturella rationaliseringar bland begravningshuvudmännen.

I den statliga utredningen från 2009 ”Några begravningsfrågor” (SOU 2009:79) togs frågan om skillnaderna kring begravningsavgifterna i riket upp. Utredningen, där Stockholm stad deltog genom kyrkogårdsförvaltningen, föreslog att begravningsavgiften skulle vara densamma inom varje kommunområde. Däremot skulle Svenska kyrkan vara kvar som begravningshuvudman inom respektive kommunområde.

I många kommuner finns idag flera olika begravningsavgifter eftersom Svenska kyrkan inte samordnat verksamheten utan låter varje församling ha sin egen begravningsverksamhet och avgift. Exempelvis finns inom Sundsvalls kommun åtta olika begravningsavgifter. Förslaget innebär att Svenska kyrkan skulle behöva omorganisera och samordna sin begravningsverksamhet på många håll i landet. Utredningen såg en potential till att minska kostnaderna i begravningsverksamheten genom en sådan reform. Tyvärr avvisade Svenska kyrkan förslaget.

Det är anmärkningsvärt att från och med 2017 har de kyrkliga begravningshuvudmännen bara att anmäla sina budgeterade kostnader till Kammarkollegiet som summerar utgifterna och fastställer begravningsavgiften för riket (exklusive Stockholm och Tranås kommuner). Alla incitament för att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet har därmed tagits bort. Kammarkollegiet kontrollerar endast att de kyrkliga huvudmännen använder begravningsavgiften för att sköta begravningsverksamheten. Avgiften får inte användas till Svenska kyrkans övriga verksamhet. Sådan kontroll sker dock endast i de enstaka fall det av länsstyrelsen utsedda begravningsombudet anmäler avvikande uppfattning om huvudmannens budget. Kammarkollegiet har inte rätt att göra egna prioriteringar eller bedömningar av huvudmannens budgetar.

Bristande tillsyn.

Motionären påpekar att tillsynen av begravningsverksamheten i Sverige är bristfällig. Riksrevisionen granskade år 2006 de inslag i den statliga kontrollen och tillsynen av begravningsverksamheten som kom till i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan år 2000, för att säkerställa att det oförändrade huvudmannskapet för begravningsverksamheten var förenligt med religionsfrihet och demokratisk insyn (RiR 2006:7).

Riksrevisionen gjorde i sin granskning den samlade bedömningen att *”de granskade arrangemangen avseende religionsfrihet och demokratisk styrning i väsentliga avseenden inte fungerar. Följden är att de som står utanför Svenska kyrkan knappast kan antas ha anledning känna förtroende för att deras intressen tas till vara”*.

I den statliga utredningen från 2009 ”Några begravningsfrågor” (SOU 2009:79) togs frågan om länsstyrelsernas tillsyn och begravningsombudens roll upp. Begravningsombudens uppgift är att granska hur de kyrkliga huvudmännen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan samt företräda dessa

personer i begravningsfrågor. Begravningsombuden har inte någon beslutanderätt. Däremot har de en skyldighet att underrätta länsstyrelsen om det finns anledning att rikta någon anmärkning mot församlingens sätt att sköta begravningsverksamheten. För Stockholms och Tranås kommuner finns inga begravningsombud utsedda då verksamheten bedrivs av kommunala nämnder som representerar samtliga invånare.

Utredningen lade ett antal förslag för att stärka såväl Länsstyrelsernas tillsyn som begravningsombuden i sin roll att granska församlingarnas ekonomi. Under utredningsarbetet framkom att begravningsombuden är helt okända för allmänheten, men också okända för många samfund med annan trosuppfattning än Svenska kyrkan. Endast 28 procent av ombuden redovisade någon form av kontakt med andra trossamfund. I många av dessa fall rörde det sig om kontakter med kristna frikyrkor.

Avslutande kommentar.

Frågan om de kommunala huvudmännen ska ingå i systemet med den enhetliga begravningsavgiften för riket är för dagen inte aktuell. Det finns dock anledning för staden att med prioritet fortsätta bevaka frågan. Regeringskansliet bereder också frågan vidare utan att ange datum när besked kommer att ges.

Bilaga: Motion (2015:73) om begravningsavgiften, Lotta Edholm (L)